



**חוק ההסדרים 2017-2018 ושינוי חוק הבטחת הכנסה :
שינויי החקיקה המוצעים ועמדת המוסד לביטוח לאומי**

כללי

השנה, בהמשך לשנה שעברה גם בתכנון לשנים 2017 ו-2018 חוק ההסדרים מכיל שיפורים בביטחון הסוציאלי של תושבי ישראל ואין בו גזירות בתחום הקצבאות כפי שהיו בעבר. יתרה מזאת יש בהצעת החוק הנוכחית תוספות ושיפורים במספר קצבאות, כפי שיתואר בהמשך. שיפורים אלו בתחום הקצבאות הינם מבורכים. יחד עם זאת, ישנו צורך בתכנון של ביטוח סוציאלי לקדם את צד שיפור הזכויות יד ביד עם הדאגה למימון יציב.

מסמך זה עוסק בשינויים המוצעים השנה, הן בתחום הקצבאות והן בתחום דמי הביטוח והקצבת המדינה לתקבולי הביטוח הלאומי ומתאר את עמדתו המקצועית של המוסד לביטוח לאומי בנוגע אליהם. כמו כן, בחוק ההסדרים הנוכחי, ישנה לראשונה התמודדות עם נושא העצמאים, והתייחסות משמעותית בתחום דמי הביטוח של עצמאים ועל כך יפורט בהמשך.



1. זקנה ושאירים

מתן תוספת ותק בקצבאות זו"ש החל משנת הביטוח הראשונה במקום לאחר עשר שנות ביטוח
הקצבה הבסיסית של זקנה עומדת היום על 1,531 ש"ח ליחיד. סעיף 248 לחוק הביטוח הלאומי בנוסחו כיום קובע כי מי שהיה מבוטח כעובד מבוטח יותר מעשר שנים לפני המועד שבו החלה להשתלם לו קצבת זקנה, זכאי לתוספת ותק לקצבת זקנה בשיעור של 2% בעד כל שנת ביטוח שלמעלה מעשר שנות הביטוח הראשונות שבעדה חויבו דמי ביטוח. הסעיף קובע כי תוספת הוותק המרבית תעמוד על 50% – כך שקצבה בסיסית יחד עם תוספת ותק מרבית הינה 2,297 ש"ח ליחיד. סעיף 257 לחוק הביטוח הלאומי קובע הוראות מקבילות לתשלום תוספת ותק לשאירים.

עד היום תוספת הותק ניתנה רק לאחר עשר שנות ביטוח. ההיגיון מאחורי קביעת תקופה כזו היא שעשר השנים הראשונות של תשלום דמי ביטוח נועדו לממן את עלות הקצבה הבסיסית ואילו תוספת הוותק יכולה להינתן רק לאחר שהקצבה הבסיסית "ממומנת". שיטה זו של המצב הקיים, היוותה פגיעה מסוימת בשתי אוכלוסיות מרכזיות – העולים החדשים ועקרות הבית שעבדו תקופות קצרות בלבד, ויש בהצעת החוק לתקן פגיעה זו.

במהלך השנים חלו כמה תהליכים במדינה והבולט בהם הוא עליה המונית ממדינות שונות. עבור חלק מהמדינות כמו מדינות ברה"מ לשעבר ואתיופיה, אין בין מדינת ישראל ובין אמנה בינלאומית בתחום הביטוח הסוציאלי ולכן קיים קושי רב במימוש הזכויות הפנסיוניות הצבורות בארץ מוצאם של העולים. כך, מוצאים עצמם העולים (גם אלה שכבר עובדים 25 שנה בישראל) עם קצבת זקנה נמוכה מהרגיל (עקב היעדר של תוספת ותק או תוספת נמוכה וגם עם פנסיית תעסוקתית נמוכה מאד). קבוצה נוספת בעלת תוספת ותק נמוכה או לא קיימת היא של עקרות בית. מעמד עקרות הבית מחולק לשתי אוכלוסיות – עקרות בית מתמידות (כלומר שלא עבדו כלל או שלא עבדו את מלוא תקופת האכשרה ולכן אינן זכאיות לתוספת הותק) ועקרות בית לסירוגין (כלומר נשים ששילמו דמי ביטוח במהלך 10 שנים שאינן מובאות בחישוב תוספת הוותק, וסך שנות עבודתן לא מזכה אותן במלוא תוספת הותק). במהלך 2016 קמה ועדה לבדיקת הזכויות הפנסיוניות של העולים, אשר אחת מהמלצותיה הייתה הגדלת קצבת הזקנה על ידי הגדלת תוספת הותק.

המוסד לביטוח לאומי תומך בתיקון זה, הן משום שהוא רואה בו חיזוק של רמת קצבת הזקנה הבסיסית שאינה גבוהה דייה, והן לטובת צמצום האפליה הקיימת כלפי נשים מעצם קיומו של מעמד עקרת בית, מעמד שאין לו מקבילה בקרב גברים (ולכן ראוי לביטול מוחלט). מכיוון שתוספת וותק זו אינה מכוסה ע"י דמי הביטוח המשולמים כיום, דרש הביטוח הלאומי גם התייחסות לסוגיית המימון (ר' סעיף בנושא האיתנות הפיננסית בסוף המסמך). שיפור נוסף של



ההצעה יהיה כאשר יבוטל מעמד עקרת הבית, שמשמעותו של הביטול הוא שעקרת בית תשלם דמי ביטוח הולמים ותקבל את מלוא הזכויות כמו גבר שלא עובד ומשלם דמי ביטוח מינימליים. בחוק ההסדרים מוצע אם כן לתקן את סעיפים 248 ו-257 בחוק הביטוח הלאומי, כך שתוספת הותק תשולם במועד מוקדם יותר, כלומר משנת הביטוח הראשונה. השינוי ייערך באופן מדורג במהלך ארבע שנים לפי פעימות. ההוצאה לביטוח הלאומי בסוף התהליך תגדל בכ-1.4 מיליארד ש"ח לשנה. לפי הנוסח הנוכחי של חוק הסדרים תוספת ההוצאה על קצבאות זו"ש בשנה הראשונה תעמוד על כ-96 מיליוני ש"ח, בשנה השנייה היא תגדל בכ-102 מיליוני ש"ח ותגיע ל-198 מיליוני ש"ח, בשנה השלישית תוספת של עוד כ-465 מיליוני ש"ח והיא תגיע לכ-664 מיליוני ש"ח ובשנה הרביעית תוספת של כ-735 מיליוני ש"ח והיא תגיע לכ-1.4 מיליוני ש"ח. זו עלות רק עבור האוכלוסייה המקבלת כבר כיום קצבה. יחד עם זאת מידי שנה מצטרפים אליהם זכאים חדשים אשר יזכו לתוספת ותק מהשנה הראשונה. (ר' גם דיון בהשתתפות אוצר המדינה במימון הביטוח הלאומי בסעיף על האיתנות הפיננסית בסוף המסמך).

להגדלת תוספת הותק ישנה גם השפעה על מקבלי קצבאות זו"ש עם השלמת הכנסה. תוספת הותק הניתנת למי שמקבל תוספת השלמה הכנסה מקטינה את תוספת השלמת הכנסה. החיסכון לקופת האוצר שנובע מהקטנת תוספת השלמת הכנסה נאמד בכ-400 מיליוני ש"ח. חשוב לשים לב למצב בו מי שתוספת הותק החדשה תקטין את תוספת השלמת הכנסה, כך שהוא כבר לא יהיה זכאי להשלמת הכנסה. המשמעות העיקרית של מצב זה, היא אובדן הטבות נלוות הניתנות רק (או בסכום גבוה יותר) למי שמקבל השלמת הכנסה (בחוק ההסדרים יש ניסוח של סעיף כזה אשר מסדיר את המשך הזכאות להטבות נלוות למי שתוספת הותק הוציאה אותו מזכאות להשלמת הכנסה). בנוסף, חשוב גם לדאוג שגם מי שנמצא באותו מצב כלכלי חברתי מבלי שהיה קודם בהשלמת הכנסה, צריך שיתקיים עבורו שוויון זכויות לזה שהיה בהשלמת הכנסה, דהיינו שגם הוא יהיה זכאי לאותן הטבות. סעיף מסוג זה לא נמצא בשלב זה בחוק ההסדרים ורצוי שיוכנס על פי העקרונות הנ"ל. חשוב לציין כי במקביל לתיקון זה, יש גם העלאה של קצבת השלמת הכנסה.

הגדלת הקצבה הכוללת תוספת השלמת הכנסה

כבר במהלך 2016 (בתשובת שר האוצר בבג"צ בענן ניצולי שואה) הוצע להגדיל את קצבת הזו"ש הכוללת תוספת השלמת הכנסה. עלות ההגדלה הוערכה בכ-350 מיליוני ש"ח כאשר הרציונל של שיפור הקצבה הוא לקרב את סכום הקצבה לקו העוני בהתאם להרכב המשפחה. בחוק ההסדרים הסכום הועלה לכ-400 מיליוני ש"ח וזאת בשתי פעימות של 250 מיליוני ש"ח ב-2017 ועוד 150 מיליוני ש"ח ב-2018. יש לציין שבתחילת שנת 2016, היתה העלאה של 500 מיליון ש"ח עבור קצבת השלמת הכנסה.

הגדלת הקצבה ב-2017 תהיה בסכומים נוספים שבין 60 ש"ח ל-212 ש"ח לחודש למשפחה בהתאם לגיל ולמצב המשפחתי. ב-2018 הקצבה תגדל בסכומים שבין 68 ש"ח ל-113 ש"ח למשפחה.



להלן הקצבאות באחוזים מקו העוני האחרון הידוע (2014). מאחר שמבוטחים לאחר גיל פרישה לא פטורים מדמי ביטוח בריאות חושבה הכנסתם הפנויה מקצבה ביחס לקו העוני.

לוח 1: קצבאות זקנה הכוללות תוספת השלמת הכנסה כשיעור מקו העוני, 2016 ו-2018

2016

קבוצות גיל	עד 69	70-79	+80
יחיד	96.9	98.9	102.4
זוג	95.6	97.7	101.2

2018

קבוצות גיל	עד 69	70-79	+80
יחיד	103.3	104.4	105.4
זוג	102.1	103.1	104.1

הגדלת הדיסריגרד מעבודה למקבלי קצבאות זקנה ושאיירים

על מנת לעודד יציאה לשוק העבודה של מקבלי קצבת השלמת הכנסה, מוצע במסגרת החוק שהדיסריגרד מעבודה למקבלי קצבאות זוי"ש המקבלים השלמת הכנסה יעלה ב-1.5% כך שהוא יעמוד על 21.5% מהשכר הממוצע ליחיד ו-25.5% למי שאינו יחיד. הסכומים יעמדו על 2,035 ש"ח ליחיד במקום 1,893 ש"ח ולמי שאינו יחיד על 2,413 ש"ח במקום 2,271 ש"ח עד כה. העלות המשוערת למדינה לגבי מי שכבר מקבל תוספת השלמת הכנסה הינה כ-12 מיליוני ש"ח עבור כ-7,000 זכאים שהכנסתם עולה על הדיסריגרד כיום (ללא מצטרפים חדשים). משמעות השינוי היא שהקצבה יחד עם הכנסה מעבודה תגיע לסביבה של מינימום מחייה בכבוד (על פי הגדרת העוני הרשמית של הביטוח הלאומי).

2. הבטחת הכנסה להורים עצמאים (משפחות חד הוריות)¹

שינוי מבחן הכנסה של הורים עצמאים (משפחות חד הוריות) מקבלי הבטחת הכנסה ומזונות רמת הקצבאות של הגמלה להבטחת הכנסה היא נמוכה למדי ורחוקה באופן ניכר מקו העוני, במיוחד בקרב משפחות עם ילדים. הגדלת הקצבה טומנת בחובה גם הגדלה מסוימת של תמריץ שלילי להשתלבות בשוק העבודה. לכן כל ההצעות שמטרתן להיטיב עם מקבל הקצבה מתייחסות לסוגיה זו. שני הכלים המאפשרים צמצום של התמריץ השלילי הם ההכנסה מעבודה שאינה נחשבת לצורך קביעת הקצבה (disregard) ושיעור הניכוי מהקצבה מעבר לסכום זה. בשנים

¹ שינוי נוסף בתחום הבטחת ההכנסה של הורים עצמאים שלא כלול בחוק החסדרים.



האחרונות נדונו הצעות רבות בין המוסד למשרד האוצר במטרה להטיב עם העובדים מקבלי הבטחת הכנסה. לבסוף גובש חוק שמכיל את הרכיבים הבאים:

- א. השינויים יחולו על משפחות חד-הוריות בלבד
 - ב. הדיסריגרד במערכת הבטחת הכנסה יישאר ללא שינוי.
 - ג. שיעור הניכוי הופחת לרמה של 25% עד לשכר ברוטו של 3,200 ש"ח. מעבר לסכום זה שיעור הניכוי יישאר 60%.
 - ד. התכנית תופעל כהוראת שעה במשך שנתיים, על מנת לבחון את השפעת שינוי המדיניות על שיעור התעסוקה וההכנסה המשפחתית בקרב משפחות חד-הוריות.
 - ה. ביולי 2015 התקבל תיקון המטיב עם משפחות חד-הוריות. משרד האוצר לא הסכים להטבה כפולה למי שמקבלת הבטחת הכנסה שגם עובדת ולכן דרש שהורים עצמאיים המקבלים הבטחת הכנסה לא יוכלו לקבל מענק עבודה מרשות המסים. הצעה זו יצרה מצב שבו לא רק גודל ההטבה בגמלאות הבטחת הכנסה נשחק אלא היו גם טיפוסי משפחה מסוימים שהשילוב של ההטבות (בגמלה להבטחת הכנסה וביטול מענק העבודה) גרם להן להפסד. בסופו של דבר סוכם שאמנם לא ניתן לקבל מענק עבודה אלא אם התוספת לגמלה להבטחת הכנסה נמוכה ממענק העבודה. ההפרש ישולם במסגרת מענק העבודה על ידי רשות המס.
 - ו. תוספת העלות נאמדת בכ-60 מיליוני ש"ח בשנה בהבטחת הכנסה ובכ-15 מיליוני ש"ח במזונות (לא כולל מצטרפות חדשות).
- המוסד לביטוח לאומי מאמין כי שינוי זה ראוי להיות מוחל על כל אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה ולא באופן מוחרג על חד הוריות.

3. נכות

שיפור מצבם הכלכלי של מקבלי קצבת נכות כללית

פרק ט' בחוק הביטוח הלאומי קובע כללים ותנאים לזכאות לגמלאות לפי הפרק האמור, ובהן קצבת נכות, למי שמוגדר כ"נכה" לפי סעיף 195 לחוק. ככלל, קצבת נכות משתלמת למי שאיבד את כושרו להשתכר מעבודה או ממשלח יד עקב ליקוי רפואי, או למי שבשל ליקוי כאמור צומצם כושרו להשתכר בשיעור של 50% לפחות.

תיקונים ב"חוק לרון" ובהגדרת קצבת עידוד

במסגרת תיקון מס' 109 לחוק, בשנת 2008 [להלן – תיקון לרון] עוגנו בחוק המלצותיה של ועדה ציבורית בראשות השופט בדימוס אפרים לרון ז"ל, אשר בחנה, בין השאר, את נושא שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. התיקון האמור ביקש להסיר או למתן את החסמים הקיימים בחוק בהקשר זה, באופן שיעודד את השתלבותם בשוק העבודה של אנשים עם



מוגבלויות. עיקרו של התיקון ביקש להבטיח כי נכה שכושרו להשתכר אבד או צומצם, ושיגדיל את הכנסתו מעבודה, תהא הכנסתו הכוללת (מעבודה ומקצבה גם יחד), גבוהה יותר, בכל מצב. כיום, בתום שמונה שנים ממועד כניסתו של תיקון לרון לתוקף, ולאור הניסיון שנצבר ע"י המוסד לביטוח לאומי ביישומו, מוצעים תיקונים אשר נועדו להגדיל את היציאה לעבודה בקרב אנשים עם מוגבלויות, לפישוט הוראות החוק ומנגנון מבחני ההכנסה ותיקון ליקויים שהתגלו בו עם יישומו. כמו כן, נועד התיקון לחזק את אמון ציבור בעלי המוגבלויות באפשרות לצאת לשוק העבודה מבלי לחשוש לגורל הקצבה שלהם בעתיד ובמידה שיפסיקו לעבוד.

המצב הקיים:

החוק מבחין היום בין 2 קבוצות נכים לפי חומרת הליקוי, ובהתאם לכך מבחני הכנסות שונים בקביעת הזכאות לקצבה.

תיקון החוק המוצע

כיום כדי להיות זכאי לקצבה החל מהיום ה-31 נכה צריך להיות בעל ליקוי חמור. מוצע לבטל הגדרה זו ובכך להקל את מבחני ההכנסה הנהוגים כיום על ידי השוואת מבחני ההכנסה של כלל הנכים לאלו של הנכים שעמדו בהגדרת "בעל ליקוי חמור". כמו כן יביא ביטול התנאי בדבר "בעל לקוי חמור" לזכאות כבר מהיום ה-31 ועד היום ה-90. בנוסף מוצע לבטל את הגדרת "זכאי במשך תקופה ממושכת". עוד מוצע לתקן את לוח ח1 לחוק, הקובע את שיעורי הניכוי מהקצבה. כיום הניכוי מתבצע החל מסכום השווה ל-21% מהשכר הממוצע. לפי ההצעה סכום זה יוגדל ל-29% מהשכר. פירוט הסכומים מופיע בסיכום ההצעות (סעיף ב' בהמשך). כך, סכום הקצבה יחד עם השכר מעבודה יגיע לשכר המינימום לפחות. שיעור הניכוי מנקודה זו והלאה לא ישתנו. הצעה זו נועדה לסייע בהשתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. בנוסף התיקון קובע כי קצבת העידוד תקרא מעתה ואילך כקצבת נכות.

זכאות לתשלום הקצבה ללא קשר למועד בו משלמים דמי מחלה

מוצע לבטל את הכלל לפיו נכה אשר מקבל דמי מחלה ממעבידו או מקופת גמל זכאותו מתחילה רק מתום התקופה שבעדה שולמו לו דמי מחלה כאמור.

קצבה חודשית נוספת (קח"ן)

בחוק מוגדרת זכאות לקח"ן, המשולמת למי שדרגת נכותו (אי הכושר) היא 75% ומעלה ונכותו הרפואית היא בשיעור 50% ומעלה, וכן מי שנקבעו לו 40%-49% כתוצאה מהפרעות פסיכוטיות (סעיף 33) או מפיגור שכלי (סעיף 91). כיום קובע סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי מדרג בן שלוש רמות (11.5%, 14% ו-17% מקצבת יחיד מלאה) לתשלום קח"ן. מוצע לשנות את המדרג האמור, ולהגדיל את הרמה הגבוהה מ-17% ל-20% (קרי, 450 ש"ח במקום 372 ש"ח כיום), ואת הדרגות הבינונית והנמוכה מ-14% ו-11.5% בהתאמה ל-16% מקצבת יחיד מלאה (קרי, 350 ש"ח במקום 306 ו-252 ש"ח כיום). כן מוצע להוסיף לאוכלוסיית הזכאים לקח"ן גם קבוצה נוספת שכיום אינה זכאית: מי ששיעור נכותו הרפואית הינו בן 40% ל-49%, וסעיף הליקוי אינו סעיף 33



ביטול מגבלת 36 החודשים לעניין המשך תשלום קצבה למי שנשללה קצבתו בשל עלייה בהכנסתו

סעיף 209 לחוק קובע כי נכה אשר זכאותו לקצבה נשללה בשל הכנסה מעבודה, יהא זכאי להמשך תשלום הקצבה, גם כאשר הכנסתו תשוב ותפחת, ובלבד שלא חלפו יותר מ-36 חודשים ממועד הפסקת תשלום הקצבה. מניסיונו הנצבר של המוסד עולה כי מגבלת 36 החודשים האמורים אינה מסייעת לציבור הנכים החוששים מאובדן זכאותם, ולפיכך מוצע לבטל את מגבלת 36 החודשים לנכה אשר הכנסתו תפחת מ-60% מהשכר הממוצע לשוב למעגל הזכאים לקצבת נכות, ללא מגבלת זמן.

להלן סיכום של שינויי החקיקה בנושא נכות:

א. הגדלת הקצבה לבעלי דרגת אי כושר מלא - ע"י הרחבה ומתן קצבה חודשית נוספת

(קח"ן) ע"פ הפירוט הבא:

- **רמה א'**: תוספת קח"ן של 150 ש"ח לקצבה לבעלי נכות רפואית בשיעור 40%-49% שכיום אינם זכאים כלל לתוספת קח"ן.
 - **רמה ב'**: קח"ן בסכום של 350 ש"ח (במקום 252 או 306 ש"ח כיום), לבעלי נכות רפואית בשיעור 50%-79% ולבעלי נכות נפשית ו/או קוגניטיבית בשיעור 40%-49%.
 - **רמה ג'**: קח"ן בסכום של 450 ש"ח (במקום 372 ש"ח כיום), לבעלי נכות רפואית בשיעור 80% ומעלה.
- בכך, הגדלנו קצבתם של כ-190,000 מקבלי קצבת נכות, ברמות השונות, כך שזו תעמוד על סכום שבין 2,500 ל-2,800 ש"ח.

ב. סיוע ועידוד לנכים להשתלב בשוק העבודה והגדלת יכולת השתכרותם

במטרה להסיר חסמים ותמריצים שליליים שפגעו ברצונם של הנכים להשתלב בשוק העבודה או להגדיל את יכולת השתכרותם, הוחלט על שורה של תיקונים לחוק לרון, ביניהם:

- ✓ מתן אפשרות להגדיל השכר מעבודה מבלי לפגוע בקצבה על-ידי העלאת הדיסריגרד מ-21% ל-29% מהשכ"מ. כלומר, התחלת הקיזוז מהקצבה תהיה משכר בסכום 2,745 ש"ח (29% מהשכר הממוצע) במקום 1,987 ש"ח (21% מהשכר הממוצע) כיום, כך שסכום הקצבה יחיד עם השכר מעבודה יהיה בגובה שכר המינימום לפחות (כ-5000 ש"ח).
- ✓ ביטול הבדיקה מחדש של כושר ההשתכרות למי שהשתלב בעבודה והפסיק אותה כעבור תקופה - כלומר, מי שיש לו דרגת אי כושר צמיתה יוכל לחזור ולקבל קצבה ללא בדיקה מחדש ללא הגבלת זמן.
- ✓ נכים שיחלו לעבוד או שהכנסתם תעלה והדיווח על שכרם יגיע בשיהוי לביטוח הלאומי, לא יחויבו בהחזר הפרשים. כלומר, עדכוני השכר יבוצעו מהשוטף ולא ניצור לנכים חובות בגין הכנסותיהם מעבודה.



- ✓ ביטול ההבחנה בין קבוצה א' לקבוצה ב' וקביעת רף הכנסה אחיד בנכות בשיעור 60% מהשכר הממוצע. בעקבות זאת בוטלו ההגדרות "בעל ליקוי חמור" ו"זכאי במשך תקופה ממושכת", ובכך פישטנו גם את תיקון החוק המאפשר תשלום קצבת נכות מהיום ה-31.
- ✓ ביטול המושג "קצבת עידוד", כך שמי שהכנסותיו יעלו על 60% מהשכר הממוצע ימשיך לקבל קצבת נכות ואף יוכל להגדיל הכנסותיו ללא צורך ב-12 חודשי וותק, כפי שנדרש עד כה לצורך זכאות לקצבת עידוד. קצבת הנכות תופסק למי שהכנסתו תעלה על 8,891 ש"ח ויותר (בהתאם להרכב המשפחה).

ג. בנוסף, הצלחנו לתקן במסגרת תקציב זה את סעיף החוק המתייחס לדמי המחלה, עליו הרביתם להלין, כך שגם מי שיקבל "דמי מחלה" ביום ה-91 (או ה-31) יוכל לקבל קצבת נכות ו"דמי המחלה" יילקחו בחשבון כהכנסה מעבודה.

סך העלות של תיקונים אלה מסתכם בכ-300 מיליון ש"ח בשנה.

4. נפגעי עבודה - יישום המלצות ועדת גורן

בעקבות המלצות וועדת גורן יחולו, במשרד הביטחון, שינויים בהגדרות הזכאות לתגמולים לנכים ולבני משפחה של חיילים שנספו. במסגרת שינויים אלה חלק מהפגיעות (מחלות מסוימות, תאונות דרכים ועוד) יזכו בפיצוי כמו נפגעי עבודה וחלק מהפגיעות ימשיכו לזכות במסגרת חוקי השיקום של משרד הבטחון.

לפי ההצעה, פגיעה שאינה מוגדרת כ"פגיעה מזכה לפי חוקי השיקום" תזכה את הנפגע בתגמולים לפי פרק נפגעי עבודה בחוק הביטוח הלאומי. הפגיעות שאמורות להיות מכוסות על ידי המוסד לביטוח לאומי הן פגיעות אשר הפעילות שקדמה לפגיעה, אינה ייחודית לכוחות הבטחון. שינויים אלה יחולו לא רק על אנשי הצבא אלא גם על אנשי השב"ס, השב"כ, המשטרה ומשמר הכנסת. החוק יחול על אירוע מזכה שאירע לאחר 1.1.2017.

ביצוע התשלומים יהיה על ידי המוסד לביטוח לאומי ומימון הגמלאות יהיה על ידי משרד האוצר ועל חשבון הגוף אליו משתייך משרת כוחות הביטחון שנפגע וקיבל את התגמול. השיפוי יהיה גם בגין החלק היחסי של ההוצאות המנהליות שיוציא המוסד לביטוח לאומי לביצוע הוראות אלה.

השפעת התיקון על תקציב נפגעי עבודה תהיה הדרגתית מאוד ועדיין אין אפשרות לאמוד אותה בשל היעדר מידע על היקף התביעות שיוגשו למוסד ויוכרו.

עדיין לא ברור אם שינוי החוק האמור יהיה במסגרת חוק ההסדרים או שיעבור להליך חקיקה רגיל.



ב. גבייה וביטוח

חוק ההסדרים הנוכחי מחזק ומייעל את מערך הגבייה של הביטוח הלאומי באמצעות מספר צעדים שיפורטו להלן.

1. **חיסכון וסיוע לעצמאים** – הפחתת שיעורי דמי הביטוח עד 60% מהשכר מ- 6.72% ל- 2.87% והעלאת שיעור דמי הביטוח הרגילים מ-11.23% ל-12.83%. בכך תוקן לטובה עיוות שהתקיים שנים רבות לפיו עצמאים מעוטי הכנסה שילמו יחסית יותר מדי בהשוואה לעצמאים בעלי הכנסות גבוהות דבר שיצר אי-שוויון בתשלום דמי הביטוח של עצמאים. נציין שדמי הביטוח בעד שכירים מגיעים כיום ל-14.5% לעומת ה-12.83% עבור עצמאים. משמעות הדבר שהמהלך שנועד לפצות על חסר בהכנסה פנסיונית ובביטוח אבטלה יצר העדפה מסוימת לעצמאים בהשוואה לשכירים.

שינויים צפויים בשיעורי דמי ביטוח לעובד עצמאי בחוק ההסדרים החל מ-2017.1.1

מצב מוצע		מצב קיים		טור ב	טור א
על החלק שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע	על חלק העולה על 60% מהשכר הממוצע	על החלק שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע	על חלק העולה על 60% מהשכר הממוצע		
0.24	0.94	0.56	0.82	אימהות	1
-	-	-	-	אימהות מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי	2
0.59	2.74	1.39	2.40	ילדים	3
0.17	0.78	0.39	0.68	נפגעי עבודה	4
0.03	0.09	0.06	0.08	נפגעי תאונות	5
-	-	-	-	אבטלה	6
-	-	-	-	זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד	7
0.47	2.12	1.11	1.86	נכות	8
0.05	0.21	0.12	0.18	סיעוד	9
1.32	5.95	3.09	5.21	זקנה ושירים	10
2.87	12.83	6.72	11.23	סך הכל	

עלות השינוי נאמדת בהפסד גבייה של כ- 500 מיליון ש"ח והפסד השתתפות אוצר של כ-250 מיליון ש"ח.



שיפוי האוצר לפי סעיף 1ג32 היה צריך להשתנות מ-5.65% ל-6.72%. מאחר שהשיעור נשאר על 5.65% משמעות הדבר שהשארית השיעור הנמוך גורמת להפסד תקבולים לביטוח הלאומי בסך כ-40 מיליון ש"ח בדמי ביטוח ועוד 20 מיליון ש"ח בהקצבת אוצר המדינה.

2. ועדות שומה

מוצע לקבוע מנגנון השגה על החלטת פקיד גביה ראשי בעניין חיוב בתשלום דמי ביטוח, וזאת במקום ועדות השומה הקבועות בחוק הביטוח הלאומי. עד תחילת שנת 2016 לא הוקמו ועדות שומה לפי החוק, לכן ההשגות הופלו באגף לביקורת ניכויים וערעורים שהוגשו לבית הדין. מתחילת 2016 החלה לפעול ועדת שומה המורכבת משופט בדימוס ועוד 2 נציגי ציבור, שמונו ע"י מועצת המוסד. לדעת המוסד ערכאה זו גורמת לתהליך מסורבל ומיותר בחובות. מוצע להשוות את התהליך למס הכנסה. נקבע תהליך של השגות עם עובדים מוסמכים במוסד, שבסופו ניתן יהיה לערער על החלטת פקיד הגבייה בבית הדין. הצעה זו, מתאימה לגישה העקרונית של המוסד, הגורסת כי ערעורים על החלטות המוסד צריכים להיות נדונים מחוץ למוסד ולא בגופים השייכים למוסד.

3. ייעול מנגנוני הגבייה

מוצע להעמיד לרשות המוסד מספר אמצעים אשר ייעלו את גביית החובות ויקנו למוסד אמצעי אכיפה אפקטיביים. בהתאם לכך, מוצע לאפשר גביית חוב בדמי ביטוח במקרים שבהם חברה שהיה לה חוב בדמי ביטוח העבירה נכסים, ללא תמורה או בתמורה חלקית, וזאת במטרה להתחמק מתשלום דמי הביטוח כאמור. כן מוצע לאפשר למוסד לעקל רכב שחנה ברשות הרבים, בדומה למנגנון הקבוע בפקודת מס הכנסה. כן מוצע לעגן בחוק את סמכותו של המוסד לגבות חוב מאת הערב, וכן להפעיל כלפי ערב כאמור אמצעי אכיפה, ובלבד שמתקיימים התנאים המפורטים בחוק. הביטוח הלאומי בעד הרחבת הכלים שלו לגביית חובות. עם זאת חשוב שהרחבת הכלים תלווה באפשרות הביטוח הלאומי בהפעיל שיקול דעת סוציאלי מסודר ואחיד במאמץ לגביית החובות.

מוצע לקבוע כי חובו של מעסיק שלא נרשם בהתאם לתקנות, או לא שילם במועד התשלום את דמי הביטוח בעד עובדו, ייגבה באופן בו נגבים דמי ביטוח, דהיינו, באמצעות פקודת המיסים גבייה. לצד זאת מוצע לקבוע סכומים מרביים שניתן לגבות מכוח סעיף 369 לחוק הביטוח הלאומי בהתחשב בחומרת ההפרה ומשכה. עד עכשיו חוב זה היה חיצוני למערכת והיתה לנו בעיה לגבותו.

4. הסדרת גביית דמי ביטוח מקיבוצים



בחוק הביטוח הלאומי נקבעו כללים והסדרים מיוחדים לגבי מעמדו של קיבוץ, הן בגביית דמי הביטוח והן בזכאות לגמלאות. בשנים האחרונות, קיבוצים ומושבים שיתופיים רבים עברו שינויים הן במבנה החברתי והכלכלי של האגודה השיתופית והן ביחס בין הקיבוץ לחבריו. שינויים אלו אינם מתיישבים עם הוראות חוק הביטוח הלאומי המתייחסות לקיבוצים ולחבריהם, הן בתחום הגבייה והן בתחום הגמלאות השונות כמו זקנה, נכות ועוד.

עוד בדצמבר 2005, בתיקון לתקנות האגודות השיתופיות, הוגדרו שלושה סוגים של קיבוצים, ובהם "קיבוץ השיתופי", המאורגן על יסודות של בעלות הכלל בקניין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך, "קיבוץ מתחדש" המאורגן על יסודות של שיתוף הכלל בקניין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בצריכה, בחינוך ובייצור, ומקיים ערבות הדדית בעבור החברים, ובתקנונו קיימת הוראה באחד או יותר מהעניינים האלה: חלוקת תקציבים לחברים בהתאם למידת תרומתם, לתפקידיהם או לוותק שלהם, שיוך דירות המגורים, ושיוך אמצעי ייצור לחברים, ו"קיבוץ עירוני", הפועלת לתרומה ומעורבות חברתית בחברה הישראלית.

התיקון מציע להבחין (ברשות המסים ובביטוח הלאומי) בין קיבוץ שיתופי לבין קיבוץ מתחדש על פי ההגדרות של רשם האגודות השיתופיות. לעניין הביטוח הלאומי, התיקון המוצע אינו משנה את מעמדם של חברי קיבוץ שיתופי, לרבות חברי מושב שיתופי וקיבוץ עירוני, ואילו חברי קיבוץ מתחדש ייחשבו כמבוטחים בהתאם למעמדם ולעיסוקם - שכיר, עצמאי ולא עובד, לגבי דמי הביטוח ולגבי זכאותם לגמלאות, למעט גמלת הבטחת הכנסה.

בשונה מקיבוץ השיתופי שהכנסתו החייבת מבוססת על הוצאות המחייבה שנתן הקיבוץ לחבריו, התיקון מציע שהכנסתו של חבר קיבוץ מתחדש תקבעה לפי מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה, בהתאם למעמדו כעובד עצמאי, או כעובד, או כמי שאינו עובד ואינו עובד עצמאי. הכנסה זו תחושב לפני כל פטור, ניכוי או זיכוי לפי פקודת מס הכנסה, וכל סכום שהחבר שילם לקיבוץ כמקור להספקת צרכים בהתאם לתקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005.

לפי כך, המודל המוצע של הקיבוץ המתחדש בביטוח הלאומי יהיה מבוסס על מספר עקרונות:

- חבר הקיבוץ המתחדש לא יוגדר עוד כ"חבר קיבוץ", אלא כאחד מסוגי המבוטחים המוכרים בחוק: שכיר, עצמאי ולא עובד (כולל עקרת בית),
- חבר הקיבוץ המתחדש יחויב בתשלום דמי ביטוח בהתאם להכנסתו בפועל, תוך התאמה למעמדו הביטוחי.
- חבר הקיבוץ המתחדש יהיה זכאי לגמלאות ככל מבוטח אחר במעמדו, למעט הבטחת הכנסה.
- בגמלאות בהן קיים מבחן הכנסה, יש להתחשב בקרן לערבות הדדית כפי שנקבעה בתקנות האגודות השיתופיות.



לפי אומדן שבוצע על ידי מוסדות הקיבוצים תשלומי דמי הביטוח מהם צפויים לגדול בסך של כ- 200 מיליוני ש"ח בשנה. לפי חישוב זה יתווספו גם כ-100 מיליון ש"ח בסעיף הקצבת האוצר.

5. חלוקה מחדש של סכומים בעד רכש שירותי אשפוז במחלקות הפנימיות מעבר לתקרה

במטרה לתמרץ את קופות החולים לפתח בקהילה תחליפים לשירותי אשפוז כמו שקיימים במחלקות הפנימיות בבתי החולים, מוצע שהביטוח הלאומי יתחשבן עם קופות החולים, דרך תשלומי הקפיטציה, בעבור צריכת יתר של ימי אשפוז במחלקות הפנימיות. אחת לשנה, בשנה העוקבת, יחשב משרד הבריאות מהם הסכומים העודפים של כל קופה מעבר לימי האשפוז שנקבעו לקופות החולים ויודיע לביטוח הלאומי. הביטוח הלאומי יפחית, מהתשלומים המחולקים לקופות החולים על פי נוסחת הקפיטציה, 40% מסכומי הרכישה העודפת ויחלקם בין הקופות על פי חלקן בהוצאות האשפוז. הביטוח הלאומי האחראי על חלוקת דמי ביטוח הבריאות בין הקופות מציין שאפשר היה להסדיר את עניין חלוקת הוצאות האשפוז במסגרת תקציב משרד הבריאות ולא דרך סל הבריאות (סכום דמי ביטוח בריאות לחלוקה בין הקופות והשלמות האוצר).



ג. השתתפות אוצר המדינה בתקבולי הביטוח הלאומי

השתתפות אוצר המדינה רצוי היה שתיקבע לפי עקרונות מוסכמים מראש בין הממשלה לבין המוסד לביטוח לאומי. השיטה היום מאופיינת בעיקר על ידי שיקולים 'אד הוק' מצב שיוצר אי-וודאות לגבי עתיד ההשתתפות וההיגיון שלה. בפועל מצב זה עלול ליצור מציאות שבה יש "כיס פתוח ומשותף למדינה ולביטוח הלאומי" וזאת ללא התייחסות לשיקולים ביטוחיים וסוציאליים. הביטוח הסוציאלי אמור להיות מוגן מפני שינויים בלתי מתוכננים. (ר' דיון בפרק א' בדוח הביטוח הלאומי 2014).

גישה הולמת של קביעת השתתפות האוצר בתקציב הביטוח הלאומי היא להגדיר באופן מפורש את הסיבות להשתתפות. עמדת הביטוח הלאומי היא שהשתתפות אוצר המדינה (סעיף 32) נועדה למצבים הבאים:

א. חלוקה מחדש של תשלומי דמי ביטוח על פי שיקול סוציאלי, שכן מבחינת שיקולי איתנות של הביטוח הלאומי יש צורך בגביית דמי ביטוח הולמים את הסיכונים מכל מבוטח אך מבחינה סוציאלית נרצה להפחית את הנטל בקשר למבוטחים בעלי הכנסות נמוכות. מאחר שהממשלה גובה מיסים בצורה פרוגרסיבית שימוש זה יכול להגביר את הפרוגרסיביות של הביטוח הסוציאלי.

ב. החזר הוצאות הביטוח הלאומי על תשלום של קצבאות שלא בוטחו מראש ובפרט על התשלום המידי שלהן. דוגמאות לכך הן קצבאות מלאות שמשולמות לעולים שלא צברו עדיין את מלוא הזכויות. דוגמא אחרת היא תשלום קצבאות.

מן האמור לעיל עולה כדוגמא שהשתתפות בסעיף 32 אינה פועלת לפי כללים ברורים שכן השינוי בתוספת הוותק הייתה מחייבת החזר של עוד כ-400 מיליון ש"ח.

בחוק ההסדרים הנוכחי יש שיפוי בגין הגדלת תוספת הוותק בקצבת הזקנה מהשנה הראשונה. יש לציין שהשיפוי דרך סעיף 32 אינו שיפוי מדויק כיון שהחישוב בסעיף זה הוא על פי הערכת גביית דמי ביטוח עתידיים ולא על פי תוספת העלות הנובעת מחוק זה.

אחוזי ההקצבה לפי סעיף 32 (על גביית דמי ביטוח לאומי + שיפוי האוצר) ישתנו רק בעקבות הפסד דמי ביטוח מעצמאים בשיעור של 250 מיליון ש"ח והפסדי תשלום תוספת וותק בזקנה.

האחוזים הם:

2020 – 51.32%, הצעתנו 51.56% (הפסד של 115 מיליון ש"ח).
2019 – 53.05% הצעתנו היא 53.14% (הפסד של 45 מיליון ש"ח)
2018 – 50.42%
2017 – 50.06%
2016 – 91.3% מגביית דצמבר .





ד. איתנות הפיננסית של ביטוח לאומי

בחוקי ההסדרים האחרונים בוצעו שינויים שבחלקם היטיבו עם מצב האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי ובחלקם הרעו:

הקצבת האוצר הוגדלה לצורך מימון הוצאות האשפוז של יולדות ופגים.² הקצבת האוצר גם הוגדלה באמצעות "המקדם הדמוגרפי" בענפי ז"ש וסיעוד. כל אלה שיפרו את מצב האיתנות הפיננסית.

בקשר לתשלום תוספת הותק בקצבאות הזקנה החל מהשנה הראשונה השתתפות האוצר אינה מכסה את מלוא העלות. כמו כן ברור כבר היום שהחסר במהלך השנים ילך ויגדל בגלל המתווספים החדשים. כמו כן הפיצוי עבור הקטנת דמי הביטוח מהעצמאים שיועבר מהאוצר לביטוח הלאומי ב-2017 אינו מספיק כדי לכסות על ההפסד.

הגדלת קצבאות בנכות כללית בסך כ-300 מיליון ש"ח אינה מגובה בתוספת דמי ביטוח כך שגם מהלך זה משפיע לרעה על האיתנות הפיננסית.

תכנית החיסכון שפותחה לעצמאים מופקדת באוצר. היא משפרת את מצב העצמאים מבחינת סיכון האבטלה והפנסיה בהשוואה למצב הנוכחי. יחד עם זאת התכנית אינה מכילה רכיב של סולידריות, רכיב שהוא סטנדרטי כאשר התכנית מופעלת באמצעות הביטוח הלאומי. חיסרון נוסף נעוץ בכך שהיא אינה מנצלת את יתרון איגום הסיכונים הגדול הקיים בביטוח הלאומי באופן טבעי עקב תכניות הביטוח הרבות שמוכנסות כולן לאיגום סיכונים אחד משותף. יתרון זה בביטוח הלאומי מביא בהכרח לסיכון הנמוך ביותר של אירועים ביטוחיים. זה גם היה עוזר לגבי הסיכון הגבוה יותר לגבי עצמאים זעירים וקטנים, בפרט צעירים (freelancers).

יתרה מזו פוגע המהלך בזרם התקבולים ארוך הטווח של הביטוח הלאומי שכן הפגיעה בתקבולים מדמי ביטוח גדולה מזו שהאוצר מחזיר לביטוח הלאומי. בעבר לוותה הפחתה בדמי ביטוח של מעסיקים בשיפוי גם על הפסד ההקצבה לפחות בחלק מהמקרים. הפעם עלות השינוי נאמדת בהפסד גבייה של כ-500 מיליון ש"ח והפסד של השתתפות אוצר של עוד כ-250 מיליון ש"ח לשנה. יתרה מזו יש גם פגיעה באיתנות הנובעת מהיעדר עדכון לגבי השיפוי על הפחתת דמי הביטוח של עצמאים: השיעורים היו צריכים להשתנות מ-5.65% ל-6.72% אך אלה לא עודכנו ונשארו ברמה של 5.65%. משמעות הדבר הפסד תקבולים לביטוח הלאומי בסך כ-40 מיליון ש"ח בדמי ביטוח ועוד 20 מיליון ש"ח בהקצבת אוצר המדינה לשנה.

² טיפול מלא יותר היה מחייב להוציא את הוצאות האשפוז בכלל מחוק הביטוח הלאומי ולכלול את מימונו למשל באמצעות סעיף 9 או תקציב הבריאות. יחד עם זאת הדרך שבה בחרו כן מחזקת את האיתנות כל עוד סידור זה נמשך.